PNAP
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ESPECIALIZAÇÃO
MÓDULO BÁSICO

Gestão Pública

Patrícia Ferreira de Mendonça

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação
em Administração Pública – PNAP
Especialização em Administração Pública

ESPECIALIZAÇÃO
MÓDULO BÁSICO

Gestão Pública

Patrícia Ferreira de Mendonça

2021

Profa. Patrícia Ferreira de Mendonça

Jornalista, Especialista em Gestão Pública, Especialista em Processos Legislativos e Democracia, Mestranda em Ciência Política. Atua há 13 anos na gestão pública municipal de São Paulo, e como docente nos cursos de Serviço Social, Gestão Pública e Comunicação Social. É autora de diversos materiais didáticos de universidades e escolas de administração pública municipais e estaduais.

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Mendonça, Patrícia Ferreira de
M539g Gestão pública / Patrícia Ferreira de Mendonça. – Brasília: PNAP; Recife: UPE / NEAD, 2021.

56 p.: il.
Formato: pdf
Material didático utilizado no Curso de Especialização - Módulo Básico – UAB – PNAP

ISBN 978-65-89954-26-2

1. Administração pública. I. Universidade Aberta do Brasil. II. Programa Nacional de Formação em Administração Pública. III. Título.

CDD 341.3

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR | CAPES

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS
Universidade de Pernambuco | UPE

AUTOR DO CONTEÚDO
Patrícia Ferreira de Mendonça

EQUIPE TÉCNICA – UPE | NEAD

COORDENAÇÃO DO NEAD - UPE
Renato Medeiros de Moraes

COORDENAÇÃO DO PROJETO
Roberto Luiz Alves Torres

PROJETO GRÁFICO
José Marcos Leite Barros

EDITORAÇÃO
Anita Maria de Sousa
Aldo Barros e Silva Filho
Enifrance Vieira da Silva
Danilo Catão de Lucena

REVISÃO TEXTUAL
Maria Tereza Lapa Maymone de Barros
Geruza Viana da Silva

CAPA
José Marcos Leite Barros

PNAP
PROGRAMA NACIONAL
DE FORMAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

CAPÍTULO 1: GESTÃO PÚBLICA - CONCEITOS E INTERDISCIPLINARIDADE 9

CAPÍTULO 2: TEORIAS E MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 19

CAPÍTULO 3: A NOVA GESTÃO PÚBLICA 37

CAPÍTULO 4: EXPERIÊNCIAS DE INOVAÇÃO E REFORMA ADMINISTRATIVA 51

GESTÃO PÚBLICA

Profa. Patrícia Ferreira de Mendonça

Apresentação da Disciplina

Caro estudante,

Seja bem-vindo à disciplina Gestão Pública!

Em um curso cujo objetivo é a formação de administradores públicos, é indispensável discutirmos os fundamentos e os princípios, assim como os instrumentos da gestão pública. No contexto democrático, é de fundamental importância uma gestão eficiente e capaz de atender plenamente os anseios por serviços públicos de qualidade.

Cabe ao profissional de administração pública o domínio de ferramentas de gestão em um cenário de complexidade organizacional, tanto pelo clamor social em busca de transparência e bom uso de recursos públicos, quanto pela pressão institucional por resultados. O profissional da área precisa ser capaz de intervir nesta realidade, perseguindo a constante melhoria gerencial, adotando postura responsável e ética.

Partindo dos princípios constitucionais e conhecendo a trajetória da gestão pública brasileira, vamos refletir sobre a interdisciplinaridade do tema, bem como conhecer as teorias e modelos de administração pública.

Na nossa trilha de aprendizagem, vamos compreender as novas tendências em gestão e a composição da nova gestão pública brasileira, em especial os novos conceitos incorporados ao nosso cotidiano, como transparência, prestação de contas e responsabilização.

E, para consolidar nosso aprendizado, vamos ser apresentados às boas práticas, conhecendo experiências inovadoras e debatendo a reforma administrativa.

Importante termos em mente que a gestão pública eficiente é o caminho para uma sociedade mais justa e igualitária, para o bom uso dos recursos públicos e para a excelência dos serviços públicos.

No decorrer de nosso aprendizado, vamos disponibilizar diversos materiais para aprofundar seu conhecimento e, ao final do capítulo, você vai encontrar diversas referências para leitura. O mais importante é que ao final da disciplina você compreenda a gestão pública como um tema em constante atualização, dada a dinâmica da sociedade e suas demandas por serviços públicos. Vamos lá!

CAPÍTULO I

GESTÃO PÚBLICA - CONCEITOS E INTERDISCIPLINARIDADE

Profa. Patrícia de Mendonça

Objetivos Específicos

Ao final deste Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Entender o conceito de gestão pública e sua interdisciplinaridade;
- Conhecer as teorias e modelos de administração pública;
- Compreender as características da nova gestão pública, estratégias de inovação e especificidades para uma reforma administrativa.

Gestão vem do latim *gestione*, compreendido como o ato de administrar ou de gerir recursos, humanos ou materiais, com alguma finalidade. Em seu cotidiano você pratica a gestão na administração de sua vida profissional, financeira, familiar.

No campo empresarial o termo é largamente utilizado para definir o ato de dispor de forma eficaz os recursos disponíveis para o alcance de determinadas metas. No setor público, a gestão incorpora o conceito de gerir recursos que são de toda a sociedade e de oferecer produtos e serviços que atendam às demandas dos cidadãos.

A formação de profissionais que possam atuar no setor público de forma a garantir a entrega de serviços públicos bem planejados, executados com excelência e a um custo justo é um desafio. Em primeiro lugar porque a realidade do setor público é muito diferente da do setor privado, com exigências legais e éticas que amparam e consolidam os atos públicos. Em segundo lugar, porque a formação desses profissionais abarca múltiplas competências, boa parte delas importadas do setor privado e adaptadas para o setor público. É recente a trajetória de um campo formativo voltado à realidade do setor público.

Na visão de Motta (2013), a dinâmica da sociedade é um fator importante nas transformações da gestão, exigindo que o conhecimento seja constantemente atualizado:

> Por causa de um crescente dinamismo, novos problemas pressionam para novas soluções. Técnicas e processos de trabalho recém-introduzidos tornam-se rapidamente vulneráveis: sofrem os desgastes naturais de uma realidade mutante, mais complexa e demandante de maior eficiência. A recorrência dos temas, em face da experimentação, sedimenta o paradoxo da dúvida sobre relevância ou utilidade prática. (MOTTA, 2013, p. 82)

A busca por uma administração pública mais eficiente se inicia no século XIX e faz com que os parâmetros de gestão da administração privada sejam observados mais de perto. Foco no cliente, excelência e qualidade passaram a ser metas almejadas pela administração pública. A Nova Administração Pública (New Public Management) tem a pretensão de equiparar a administração pública a um modelo de administração privada com o objetivo de trazer eficiência, redução de custos e qualidade aos serviços públicos. Mas será que isso seria possível, em se tratando de realidades tão diferentes?

Vejamos:

Organização Pública

Figura jurídica criada pelo Estado, mantida com recursos públicos e com poderes constitucionais reguladores das ações da sociedade.

Organizações Privadas

Entidades criadas pelo cidadão, tendo figura jurídica particular, com ou sem fins lucrativos, mantidas com recursos econômicos próprios ou aportados por outras instituições.

Pautada pelo liberalismo, a nova administração pública focou na diminuição do tamanho da máquina pública, implementando ferramentas de mercado para operacionalizar as mudanças na estrutura da gestão pública.

A administração pública deveria, então, coordenar e direcionar a prestação de serviços públicos, que seriam executados por empresas privadas, que concorrem em custo e qualidade para apresentar os melhores serviços, pondo fim ao monopólio e à lentidão da estrutura pública.

A orientação mercadológica é mais competitiva, os serviços são descentralizados e os gestores têm maior autonomia para a execução dos serviços, avaliação e mudanças. Neste sentido, o governo seria responsável por executar funções exclusivas da administração pública, em que concentraria seus esforços, transferindo ao setor privado e terceiro setor o atendimento às necessidades básicas da sociedade.

Orientada por modernas práticas gerenciais, o foco no cliente, acompanhamento de resultados e excelência no desempenho são características importantes na melhoria dos índices de qualidade dos serviços da administração pública. Veja no quadro abaixo uma visão geral dessas características:

Característica	Iniciativa Privada	Gestão Pública
Foco no cliente	Considera as necessidades do cliente como prioridade desde o desenvolvimento do produto ou serviço.	Considera o cidadão um cliente, com demandas singulares, que devem ser compreendidas e, desde que legítimas, atendidas.
Foco no gestor	O gestor privado é dotado de autonomia e poder de decisão. Suas competências o capacitam a indicar e consolidar estratégias de mercado, avaliar situações, promover mudanças, atender demandas e avaliar o desempenho e resultados da empresa.	No setor público, sob constante pressão por serviços mais ágeis e efetivos, a autonomia na gestão permite traçar metas possíveis de serem alcançadas, avaliar o desempenho dos colaboradores e propor mudanças de estratégia com base nas particularidades de cada serviço, território ou grupo.
Foco no resultado	A recompensa por resultados é uma realidade da iniciativa privada, não só quando representa um avanço na competição de mercado, mas quando se torna uma cultura organizacional de valorização por competências. Isto faz com que a organização busque em conjunto atingir suas metas.	A gestão pública incorpora os planos de avaliação de desempenho como valorização da excelência na prestação de serviços públicos, mas também valoriza a economia de recursos, que possibilitam realocação de verbas e maior flexibilidade para o gestor.
Foco no desempenho	O bom desempenho se reflete na posição consolidada de mercado, na valorização da marca e consequente crescimento da empresa.	O setor público se vale de indicadores de desempenho, cuja métrica se pauta pelos resultados obtidos. Neste caso, em benefício de toda a sociedade, como por exemplo, redução dos índices de mortalidade infantil, maior cobertura vacinal, ou enfrentamento dos indicadores de violência nas cidades.

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Desta forma, uma vez que se comprovou ser possível utilizar estratégias e ferramentas da iniciativa privada adaptadas ao setor público, não só a terceirização de serviços públicos se apresentava como solução. A administração direta, ou seja, os serviços realizados diretamente pelo Estado, iniciam um processo de modernização gerencial.

Ainda que a concorrência de mercado não seja uma realidade para a gestão pública, a sociedade exerce uma pressão constante pela qualidade e eficiência nos produtos e serviços que o Estado disponibiliza. Em

contrapartida, a administração pública está atrelada ao cumprimento de normas específicas, legislação e regramento que engessam em determinada medida as transformações mais profundas.

O fato de se pautar por princípios constitucionalmente definidos impede uma mudança brusca de direção, ainda que desta mudança dependa o atendimento efetivo das demandas sociais.

A nova administração pública, muito embora buscasse essa agilidade que a administração da iniciativa privada implementou, acabou limitada em suas finalidades, ainda que parte do processo fosse modernizada. Historicamente vivenciando uma cultura que não privilegia o empreendedorismo e a ação autônoma, a máquina estatal se viu frustrada pelo seu peso estrutural, pela falta de motivação de seus recursos humanos e a incapacidade de oferecer condições de gestão e de trabalho análogas às da iniciativa privada.

Gestão Pública

- Tem como objetivo principal o bem coletivo.
- Deve seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
- O recurso para manter-se é público.
- Deve ser empregado para atender as demandas do coletivo.
- É obrigatória a prestação de contas para a sociedade.

Gestão Privada

- Seu objetivo é gerar lucro aos proprietários.
- Não está obrigada a respeitar princípios constitucionais, funciona de acordo com o arbítrio do proprietário.
- Recursos particulares.
- O proprietário dispõe dos recursos da maneira que acha mais vantajosa.
- Não está obrigado a prestar contas para a sociedade, somente a prestação de contas interna entre os sócios.

SAIBA MAIS

A iniciativa privada busca o lucro, recebe seus recursos dos clientes e presta serviços em sistema de livre concorrência, portanto melhorar processos, reduzir custos, capacitar seus funcionários para captar e fidelizar seu cliente são necessidades deste ambiente altamente competitivo.

A administração pública prioriza a popularidade do administrador, que dispõe de recursos dos contribuintes e para quem a redução de custos e melhoria do processo não é uma prioridade. Apesar de congregar um gasto com recursos humanos bem significativo, a maioria dos servidores ganham pouco pelo muito que executam e pela responsabilidade que têm. Os supersalários estão nas mãos de poucos escolhidos. Neste cenário é difícil cobrar dedicação e empenho, em uma estrutura sucateada, muitas vezes exigindo que o próprio servidor compre insumos para realizar seu trabalho. Em que pese todas essas desvantagens, os serviços públicos funcionam praticamente sem concorrência, e para encontrar parâmetros comparativos, há que se pagar pelos serviços.

Dentro da administração pública, há também uma divisão de competências, sendo classificados os serviços públicos entre federais, estaduais e municipais. É a Constituição Federal de 1988 que determina as competências dos entes federativos na prestação de serviços públicos.

Cabe aos municípios atuar sobre as demandas locais, tais como transporte público, limpeza urbana e serviço funerário. A União tem competência sobre os serviços de interesse nacional, como o serviço postal, radiodifusão e transporte rodoviário interestadual.

Aos estados compete os serviços remanescentes, ou seja, aqueles que não são de competência da União e que estão fora da área de interesse do município, como o transporte coletivo intermunicipal.

A Constituição, também, estabelece que os serviços públicos são divididos em espécies.

Alguns serviços são de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, portanto não admitem permissão ou autorização para a realização pelo particular. Outros serviços são privativos do Estado, mas não há uma exclusividade na prestação do serviço, portanto o particular também poderá prestá-lo. E existem, ainda, serviços que não são privativos do Estado, este promove a prestação destes serviços mediante permissão ou concessão ao particular.

A estrutura pública pode ser compreendida a partir de dois conceitos fundamentais. Veja na tabela abaixo:

	Conceito
Desconcentração	Trata-se da distribuição de funções entre vários órgãos de um mesmo ente federativo. Exemplos: Ministérios da União, Secretarias de Governos Estaduais e Municipais, Procuradorias, dentre outros.
Descentralização	Trata-se da transferência de competências de um ente para uma pessoa, física ou jurídica. Na descentralização cabe às pessoas a quem foi atribuída competência exercer a administração daquela determinada demanda, de forma autônoma. Exemplos: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Compreendidos esses conceitos, poderemos ver com mais clareza a diferença entre a Administração Pública Direta e a Administração Pública Indireta.

A administração direta compreende toda a prestação de serviços públicos diretamente ligados ao Estado e órgãos referentes às três esferas de poder. Tal administração é centralizada e desconcentrada, pois os órgãos são subordinados à pessoa política, ou seja, à União, Estado, Distrito Federal ou Municípios. São exemplos os **Ministérios, Secretarias de Estado e de Municípios, Câmaras e Assembleias, Tribunais de Contas**.

Criador: Edilson Rodrigues | Crédito: Edilson Rodrigues/Agência Senado
Direitos autorais: Senado Federal do Brasil

A administração indireta já é descentralizada, pois é exercida por pessoas administrativas que não estão diretamente subordinadas ao poder central, mas vinculadas a ele, apesar da autonomia para desenvolver suas atividades e tomar decisões. Tais entidades têm personalidade jurídica própria. Possuem autonomia administrativa e financeira, mas não política. Compõem a administração indireta:

Autarquia: são entidades administrativas autônomas regidas por legislação específica que possuem imunidade tributária, patrimônio, renda e serviços ligados aos seus processos essenciais;

Fundação pública: são entidades sem fins lucrativos, criadas por autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades da administração direta, com autonomia administrativa, patrimônio próprio e seu funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes;

Empresa pública: são entidades com capital público, que podem realizar atividades ou serviços públicos pertencentes à administração indireta;

Sociedade de economia mista: entidades formadas por capital público e privado. O Estado tem a maior parte das ações, mas as empresas não são conceituadas como públicas, mas como sociedade anônima.

Em se tratando de uma estrutura tão complexa e diversa, fez-se necessário estabelecer alguns princípios para que a atuação da administração pública possa ser controlada, sem perder de vista o interesse da sociedade. Estes princípios estão estabelecidos na Constituição Federal de 1988, no art. 37 e visam padronizar os atos administrativos. São eles:

Legalidade: A administração pública brasileira está condicionada a que seus atos estejam estabelecidos em lei, diferente da administração privada em que é possível fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública, o que não estiver previamente determinado na lei, não pode ser executado;

Impessoalidade: O interesse público é objetivo maior da administração pública, assim, um de seus princípios protege a ação administrativa de privilégios ou restrições pessoais. Ainda que o ato administrativo seja prática de servidores públicos, nele está expressa a vontade do Estado;

Moralidade: Cabe ao agente público uma conduta ética. Qualquer que seja o ato público que cause prejuízo ao interesse da sociedade fere o princípio da moralidade;

Publicidade: Os atos da administração devem ser publicizados, sem o cumprimento deste princípio, estes perdem o valor. Há alguns casos em que o ato deve ser sigiloso por força de proteger a segurança nacional ou em casos de investigação policial, no entanto a regra é a publicidade;

Eficiência: A administração pública deve fazer bom uso dos recursos que arrecada, apresentando resultados positivos, seja no âmbito administrativo, econômico ou técnico. O princípio da eficiência obedece a três critérios:

- Economicidade: melhor utilização dos recursos disponíveis,
- Eficácia: alcançar as metas com os recursos disponíveis,
- Efetividade: a meta alcançada deve atender ao interesse público.

		Economicidade	Eficácia	Efetividade
Ato	Ampliar uma rodovia.	Fazer uma licitação em que a empresa encarregada pela obra ofereça o melhor custo benefício.		
Recurso	Quatro milhões de reais.		Respeitar o orçamento inicial e o prazo de entrega.	
Objetivo	Facilitar o transporte interestadual e escoamento de produtos.			Diminuir o tempo de trajeto, economia no frete de produtos.

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Violar os princípios da administração pública torna nulo o ato administrativo e sujeita o agente público a sanções disciplinares. Mas quem são os agentes públicos?

Agente público é todo aquele que exerce qualquer atividade pública. De acordo com a Lei n. 8429/92, que trata da Improbidade Administrativa, o agente público é "todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior". São agentes públicos: o servidor público, o empregado público, o terceirizado e o contratado por tempo determinado.

Servidores públicos são ocupantes de cargo de provimento efetivo ou cargo em comissão. Há uma lei específica para esses servidores, no governo federal são regidos pela Lei n. 8.112/90, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais, que orienta os estatutos estaduais e municipais.

O **empregado público** pode ser classificado de duas maneiras distintas, o ocupante de cargo público e o ocupante de emprego público na administração pública indireta, nas empresas públicas, nas sociedades de economia mista e nas fundações públicas de direito privado. São contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, ou seja, não estão sujeitos às determinações da Lei n. 8.112/90.

Criador: Rodrigo Viana | Crédito: Rodrigo Viana/Senado Federal
Direitos autorais: Senado Federal do Brasil

O **agente público contratado por tempo determinado** não ocupa cargo ou emprego público, atua de forma precária e temporária, para necessidade de interesse público, desobrigado de concurso público, também regidos pela CLT.

Ainda temos os **agentes delegados** que executam determinada função, sem vínculo empregatício, por seus próprios meios, em exercício de atividade delegada por um poder público, que vai fiscalizar sua atividade. São permissionários, concessionários ou autorizatários. É o caso dos cartórios, dos leiloeiros e tradutores públicos.

Não é sem motivo que a administração pública tenha uma preocupação constante com a fiscalização e controle dentro de sua estrutura. Como garantir que todos os processos estejam de acordo com a normativa legal, atendam aos princípios, apresentem resultados positivos?

Fonte: https://ptnosenado.org.br/texto-amplia-participacao--popular-em-conselho-de-comunicacao/

CAPÍTULO II

TEORIAS E MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Profa. Patrícia de Mendonça

A década de 80 do séc.XX marca uma reinvenção da administração de serviços públicos em muitos países do mundo. Ainda que as demandas sejam diferentes em cada um desses países, que também não compartilham a condição econômica e social, as organizações públicas e suas estratégias de gestão de políticas públicas veem a imediata necessidade de modernização.

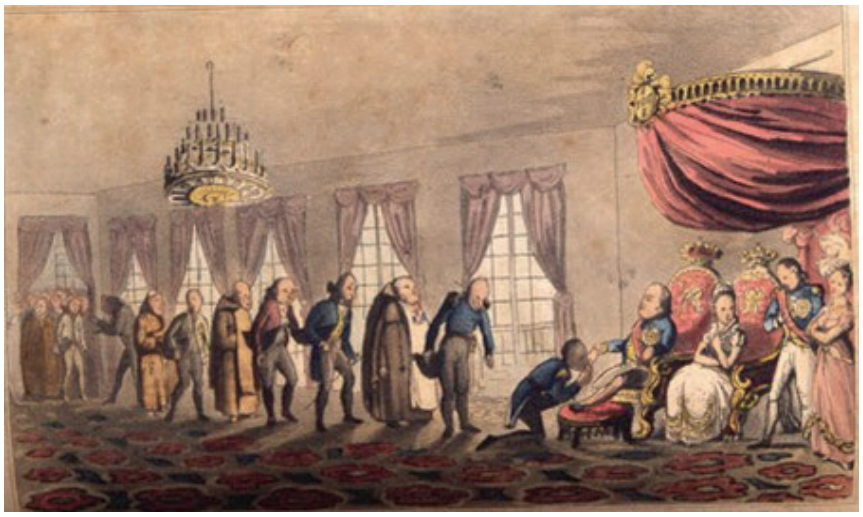
A emergência de teorias da administração privada é um atrativo importante quando se pretende uma reformulação das estruturas públicas. Tal reformulação é impulsionada pela crise fiscal do Estado, pela competição gerada por investimentos privados, pela modernização das organizações com a qualificação da mão de obra e ferramentas tecnológicas e pela complexidade crescente das demandas da sociedade. Mas, para entender como chegamos a esse cenário, é preciso viajar no tempo, em especial para entender o histórico da administração pública brasileira a partir de sua colonização.

> Segundo Bresser-Pereira (1998, p. 20-22), há três formas de administrar o Estado: a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial, que outros autores chamam de pós-burocrática. O autor tira o qualificativo de pública da administração patrimonialista, pois esta não visaria o interesse público. (COSTIN, 2010. p. 49)

Um detalhe importante na história de nossa colonização é a condição de Portugal no cenário político daquela época. O país não vivenciou a experiência feudal, como outros países europeus. Tal característica é fundamental para entendermos a centralização de poder e a necessidade de preservação de uma estrutura estatal controladora.

Assim, público e privado estavam em uma mesma categoria para o governante, que transferia sua administração doméstica para a gestão do patrimônio público. Esse viés marcou a construção da estrutura política brasileira, em especial da administração da coisa pública.

A nobreza brasileira, representada pelos grandes senhores de terra, adotou uma postura submissa ao poder central, representando, independente das realidades regionais, os interesses do governante. Este cenário de dependência política gerou um subdesenvolvimento, marcado pela desigualdade e manutenção do *status quo*.



Fonte: http://www.bn.br/fbn/bibvirtual/exposicoes/500anos/expo500-foto14.htm

Os favores do soberano eram moeda para uma dominação patrimonial. Raymundo Faoro (2001) compreende o termo patrimonialismo como uma forma de organização social diferente do feudalismo ou do capitalismo, pois traz tanto as características da soberania (esfera pública) como a de patrimônio (esfera privada).

Desta forma, no Estado patrimonialista, os bens da nação são parte da estrutura estatal, o que inibe a geração de riquezas, não estimulando a autonomia e impedindo a tomada de decisão.

Segundo Weber (1984), são características do patrimonialismo:

Característica	Objetivo	Observações
Estrutura Política Centralizada.	Manter dependência política e evitar oposição.	Ao centralizar o poder, o governo pretende acabar com a oposição, baseando as relações políticas na troca de favores.
Burocratização do Estado.	Máximo de estrutura estatal oferecendo um mínimo de serviços.	Distribuição de cargos bem remunerados, com pouca ou nenhuma função.
Economia Directorial.	Intervenção estatal na economia para manutenção do poder.	Evitar autonomia na geração de riquezas, o que geraria oposição ao poder central.

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Em sua obra Os Donos do Poder, Raymundo Faoro (2001) explica as razões para termos um Estado tão interventivo no Brasil:

> A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi. (FAORO, 2001, p. 866)

Era o Estado que modelava a sociedade para mantê-la sob seu controle, evitando um possível caos que se instalaria caso a sociedade se auto- organizasse. Esse controle político, econômico e social visava demonstrar que somente o Estado era capaz de fazer evoluir a sociedade.

O patrimonialismo é um traço tão marcante em nosso sistema político que ainda hoje convivemos com escândalos de corrupção em que a coisa pública é utilizada para privilegiar interesses pessoais.

SAIBA MAIS

Cabe aqui uma pausa para entendermos melhor a diferença entre o Público e o Privado. Devemos à civilização romana o pensamento sobre a ação política de defesa de interesses. O direito romano separou os interesses coletivos dos interesses particulares. Esses dois conceitos, público e privado, foram sendo aprimorados ao longo da história.

No Estado moderno podemos ver espaços de ação política públicos e privados, a depender dos interesses envolvidos, de demandas que nem sempre são universais.

Aqui no Brasil temos empresas públicas de direito privado, sociedades de economia mista e outras particularidades estruturais que pretendem organizar a forma como oferecemos os serviços de que a sociedade precisa. Assim, aquela divisão excludente originada no direito romano, perde força. Hoje a esfera pública faz uso da esfera privada e vice-versa, pois há um jogo político em curso e uma realidade econômica que exige dinamismo.

Na realidade atual diferenciamos as esferas por seus atores. Os cidadãos, ao atuarem pela coletividade, representam o público. Os indivíduos, ao atuarem em prol de seus interesses particulares, representam o privado. Em ambas as situações podem se constituir em grupos, organizando melhor sua representação frente ao Estado.

Retomando a administração pública, esta tem o papel de gerir a coisa pública, ou seja, gerir os bens e recursos que são de toda a sociedade.

Já compreendemos que o patrimonialismo era corrente no período anterior ao surgimento do capitalismo. Para Weber (1994) é o capitalismo que proporciona a formação do Estado Moderno, a democratização e o surgimento de legislação específica para a administração da coisa pública.

Devido a todas as deficiências reconhecidas no modelo patrimonialista de gestão, surge a necessidade de atribuir determinados critérios para coibir a confusão entre o público e o privado.

De forma a garantir que a administração pública pudesse gerir de fato o objetivo de atender às demandas da sociedade, foram criadas leis e diretrizes para o trato com o patrimônio público e seus usos.

Chamamos de estrutura burocrática a legislação que fundamenta os atos da administração pública, a impessoalidade, a publicidade, a especialização e o profissionalismo dos recursos humanos que atendem aos interesses da sociedade enquanto coletivo.

A principal característica da administração pública burocrática é o combate ao patrimonialismo. Ao privilegiar aspectos formais e adotar uma rígida estrutura hierárquica, buscava se diferenciar do falido modelo de administração até então vigente.

Fonte: https://pixabay.com/pt/photos/documentos-arquivos-registros-3816835/

Para Weber (1946 *apud* Chiavenato, 2003), o modelo **burocrático** tem as seguintes características:

- Trabalhar para manter o equilíbrio do Estado;
- Seguir o princípio da hierarquia. Funções claramente definidas entre superiores e subordinados;

- Da seleção à avaliação de recursos humanos, a base é a competência técnica, concursos de provas e títulos são utilizados para o ingresso e a promoção;

- Combate à informalidade, pois a burocracia exige a presença do servidor enquanto componente da engrenagem estatal, formalmente adequado à função;

- A remuneração se dá por salário, baseado nas competências funcionais do cargo e não em produtividade;

- O funcionário burocrata realiza suas funções independente da posse dos meios de produção da organização. Tem ainda a estabilidade, dificultando embates políticos no exercício funcional;

- O desempenho do cargo burocrático pressupõe perícia técnica e especialização.

Para Weber, cabe à burocracia tornar a organização eficiente e eficaz, garantindo rapidez; racionalidade; atividades homogêneas e correta interpretação das normas; reduzindo atritos e discriminações; reduzindo influências externas, com controle das atividades com vistas a atingir os objetivos.

Weber (1994), compreende a burocracia calcada no conceito de autoridade. Segundo ele, existem três formas de autoridade:

- **Autoridade tradicional**: como o nome indica, está baseada em tradições, costumes e práticas passadas de uma cultura. Encontrada nas figuras dos patriarcas e anciões, principalmente das sociedades antigas, apesar de ainda hoje existirem. A legitimidade da autoridade é assegurada pelas tradições religiosas, crenças e costumes sociais. Acredita-se que ela é sagrada;

- **Autoridade carismática**: baseia-se nas características físicas e/ou de personalidade do líder em questão. Os seguidores reverenciam seus feitos, sua história e qualidades pessoais. A autoridade carismática tem como desvantagens o fato de poder ser passageira, uma vez que se segura no reconhecimento por parte do grupo e por não deixar sucessores certos;

- **Autoridade racional-legal**: é aquela garantida por regras e normas oriundas de um regulamento que é, por sua vez, reconhecido e aceito pelo grupo. Aqui, deve-se seguir os comandos da pessoa que ocupa o cargo, independente de quem seja. A autoridade está no cargo e não na pessoa que o exerce.

O autor escreve que a autoridade racional-legal era a mais adequada para o ambiente corporativo, por não ser personalista como as outras duas formas. Por meio desse modelo de autoridade surgiria o tipo de organização à qual ele deu o nome de Burocrática.

Fonte: http://www.business-strategy-innovation.com/labels/Ideas.html

Weber (1982) adverte que a burocracia moderna estabelece relações de autoridade por meio de leis e normas administrativas relativas aos meios de coerção e consenso. Uma relação hierárquica é definida por posições de autoridades determinadas e tarefas conferidas, rigidamente obedecidas.

Assim, tanto o cargo como as obrigações das pessoas são regulados por documentos que formalizam suas ações. Em burocracias especializadas, o treinamento faz-se importante em virtude das especificações de cada atividade e da tecnicidade dos trabalhos executados.

Cabe a esse treinamento especializado transformar um cargo em uma profissão, sendo assim, ao transformar as tarefas de um trabalho em profissão, estas podem ser apreendidas por qualquer trabalhador e estarão delimitadas pela existência de cargos mais ou menos estáveis. Na burocracia, ocupar um cargo é assumir uma profissão impessoal e transitória.

É a burocracia que cria a carreira dentro de uma ordem hierárquica estabelecida. Cada funcionário atua em contextos sociais específicos dentro da estrutura pública e, para isso, recebe uma remuneração definida pelas atividades que exerce e sua complexidade.

O autor, ainda, afirma que os objetivos de uma administração são alcançados por meio da execução de atividades definidas hierarquicamente, realizadas de forma impessoal, sem que haja espaço para que os indivíduos se expressem em suas singularidades.

Embora tenha trazido avanços para o cenário da administração pública brasileira, o modelo burocrático weberiano não era considerado adequado, tendo em vista sua morosidade e consequente ineficiência.

Como alternativa foram apresentados outros modelos organizacionais capazes de se aproximar mais das demandas da sociedade.

Modelo Gerencial

O alto custo para se manter a máquina pública, associado à crise do Estado, foram determinantes para pensar uma reforma no modelo de administração. Pensando em efetividade, as entregas eram insuficientes e a corrupção na estrutura da gestão leva ao debate sobre uma administração pública mais eficiente. Os anos 70 apresentam um cenário propício para esta mudança, tendo em vista os seguintes fatores:

Fonte: Elaborado pela autora 2020

É neste cenário que o professor Bresser Pereira situa o surgimento da administração pública gerencial no Brasil. O novo modelo não só promove o fortalecimento do gerenciamento público, mas inclui medidas de contenção fiscal. Além disso, a estrutura se torna mais flexível, permitindo ao cidadão a participação na gestão enquanto usuário de serviços públicos e contribuinte.

Também chamada de Nova Gestão Pública, a administração gerencial teve seu início na Inglaterra. Ao assumir o cargo de primeiro-ministro, Margaret Thatcher estava determinada a modificar a realidade do serviço público daquele país, o qual considerava letárgico.

A dinâmica das empresas privadas chama a atenção da administração pública, que, na ocasião, está em busca de soluções para melhor gerir as demandas estatais. É daí que surge a administração pública gerencial, cujo foco está nos resultados e as ações são voltadas para o cidadão. O modelo descentralizado, com amplo incentivo à inovação e criatividade começa a ser implementado na gestão pública.

Há uma reformulação dos controles legais, tornando-os mais preventivos e, também, o surgimento e legitimação de novos atores, capazes de atender ao novo modelo de administração.

Para Bresser Pereira (2001), na administração gerencial, o serviço ao cidadão é público, visando atender a sociedade, razão de ser do Estado.

> Para que se proceda ao controle dos resultados, descentralizadamente, em uma administração pública, é preciso que políticos e funcionários públicos mereçam pelo menos um certo grau de confiança. Confiança limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas acordadas, ao invés de fixar metas e procedimentos em lei. Na administração burocrática, esta confiança não existe. (PEREIRA,2001. p. 12)

O autor visualiza a administração como um órgão de controle e cooperação, capaz de oferecer autonomia relativa aos seus múltiplos setores.

Tal autonomia na administração pública gerencial é representada pela descentralização. Ao delegar, o Estado visa oferecer uma administração mais capacitada para atuar na multiplicidade de demandas da sociedade.

Bresser Pereira (2001 afirma que os Estados Modernos setorizam em 4 os espaços descentralizados. São eles:

O **núcleo estratégico**, o centro onde são definidas as leis e as políticas públicas e se exige seu cumprimento. O Parlamento, os Tribunais, o Presidente ou Primeiro-Ministro, ministros e cúpula dos servidores civis formam o núcleo estratégico;

As **atividades exclusivas** envolvem o poder de Estado. São atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Além dos setores encarregados da arrecadação de impostos, as forças armadas, a polícia, as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social integram esse setor;

Os **serviços não exclusivos** apesar de providos pelo Estado, também, podem ser executados pelo setor privado e pelo setor público não estatal. Este setor compreende os serviços de educação, de saúde, culturais e de pesquisa científica;

O **setor de produção de bens e serviços** é formado por empresas estatais.

Administração Pública Gerencial e Governo Empreendedor formam o conceito de gerencialismo, são pautados por valores de produtividade, descentralização, eficiência e transparência.

Enquanto Governo Empreendedor vamos recorrer a Tinoco (2012, p.27) que afirma que o empreendedorismo aplicado ao setor público leva a

práticas próprias do mundo privado, atribuindo ao cidadão o *status* de cliente. Complementa: "o empreendedorismo público tem sido essencial para que as organizações públicas possam atingir os níveis de qualidade desejados pela sociedade" (TINOCO, 2012, p. 27 e 28).

Fonte: https://www.dardi.com.br/corte-engrenagem#group2-5

As principais tendências de modificação do padrão burocrático de Weber, influenciadas pelo debate em torno do modelo gerencial, constituem:

a) Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);

b) Introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, convergentes e baseados em indicadores de qualidade e produtividade;

c) Maior autonomia das agências governamentais;

d) Descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais próximo o poder de decisão estiver do cidadão melhor será a qualidade na prestação dos serviços públicos;

e) Estabelecimento do conceito de planejamento estratégico (políticas de médio e longo prazo) adequado às mudanças no mundo contemporâneo;

f) Flexibilização das regras que regem a burocracia pública, principalmente, o Direito Administrativo;

g) Mesmo com a flexibilização da política de pessoal, a profissionalização do servidor público deve continuar sendo prioridade de governo, assim como a manutenção do conceito de carreira no serviço público;

h) Motivação e a valorização da ética no serviço público;

i) Desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários, em especial dos de nível médio e dos do alto escalão burocrático, principalmente, a de administrador, vinculada à capacidade de trabalhar com os regulamentos rotineiros; a de produtor, ligada ao aumento da produtividade com qualidade; a de inovador, capaz de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões; e a de integrador, habilitado a congregar seu grupo a atuar em conjunto na busca de um objetivo.

As modernas práticas gerenciais visam estabelecer a equidade no acesso a serviços públicos com ações estrategicamente planejadas, oferecendo autonomia gerencial, transparência e responsabilidade fiscal. A sociedade aparece como sujeito ativo e passivo na formulação de alternativas para atendimento de suas demandas, e a gestão está pronta a monitorar os resultados com indicadores de desempenho e avaliação contínua.

O debate sobre a reforma no Estado aconteceu em todo o mundo na década de 90 do séc.XX. No Brasil, o cenário das dívidas públicas, a necessidade de reduzir os gastos geraram a extinção de cargos e demissão de servidores públicos, na tentativa de um controle mais rígido dentro das estatais.

SAIBA MAIS

Luiz Carlos Bresser-Pereira nasceu em São Paulo, em 1934. Após cursar a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tornou-se mestre em Administração de Empresas pela Michigan State University, nos Estados Unidos, e doutor e livre-docente em Economia pela Universidade de São Paulo. Ensinando na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo desde 1959, recebeu o título de professor emérito em 2005. É editor da *Revista de Economia Política*, que fundou e dirige desde 1981. Lançou seu primeiro livro em 1968, *Desenvolvimento e crise no Brasil*, cuja 5ª edição atualizada é de 2003. Foi diretor administrativo do Grupo Pão de Açúcar entre 1965 e 1983, e, na administração pública, foi presidente do Banespa (1983-85) e secretário de Governo do Estado de São Paulo (1985-87) na gestão Franco Montoro; ministro da Fazenda do presidente José Sarney (1987); ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-98) e ministro da Ciência e Tecnologia (1999) no governo Fernando Henrique Cardoso.

Fonte: https://www.editora34.com.br/areas.asp?autor=Bresser-Pereira,%20Luiz%20Carlos

A urgência do tema levou o então governo de Fernando Henrique a criar o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), órgão responsável por definir diretrizes para a reforma administrativa. Coube ao então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira o levantamento do diagnós-

tico da Administração Pública Brasileira, tendo como resultado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

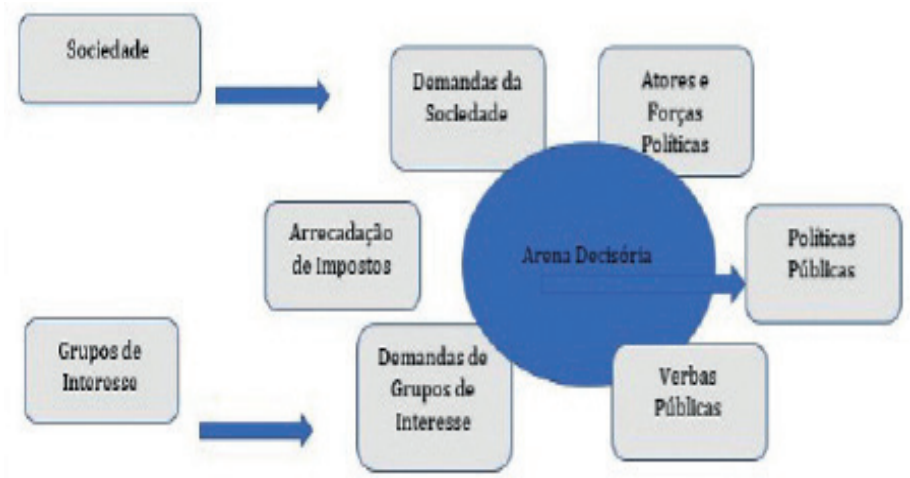
> O Plano Diretor tinha como objetivo central a implementação do modelo gerencial na administração pública nacional. O projeto estava pautado em alguns pilares: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas voltadas para o mercado; reforma da previdência social e reforma do aparelho do estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas, (COSTA, 2008 apud SANTOS, 2017).

O PDRAE tinha como foco a reforma administrativa, com a descentralização dos serviços sociais, maior autonomia administrativa, formas de responsabilização e transparência nos atos de gestão. Foi um período de privatizações e criação de agências, sendo prioridade o controle dos processos e não mais dos resultados. É neste período que surgem os primeiros contratos de gestão.

> O foco desse modelo de gestão é voltado para o cidadão, e não para os próprios procedimentos, como no modelo burocrático, apesar de coexistirem, ainda, com o escopo burocrático e heranças patrimonialistas encravadas no modelo mental da gestão pública brasileira, certamente demorando alguns anos para o gerencialismo ser assimilado por completo. (CAMPELLO, 2008, p. 319).

Já pudemos perceber que a administração pública adota algumas medidas para melhorar os resultados que apresenta à sociedade, tentando coibir algumas práticas e buscando ofertar serviços públicos de qualidade e com economia das verbas públicas.

Mas em que medida esses padrões influenciam as políticas públicas e o papel do Estado como provedor de direitos do cidadão? Os arranjos entre atores políticos são fundamentais para a formulação de políticas públicas, quem são esses atores? Observe a figura abaixo:



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Podemos observar que a sociedade é a fonte de arrecadação de impostos e, também, gera demandas de funcionamento do Estado. Tais demandas estão representadas em forma de serviços como: saúde, educação, saneamento, mobilidade, emprego, habitação.

Vários grupos de interesse atuam neste cenário. Grupos que necessitam de serviços específicos. Por exemplo: a construção de uma estrada ligando duas pequenas cidades do interior, será uma ação benéfica aos moradores e ao comércio daquelas duas cidades, portanto o grupo que tem interesse na construção está restrito aos dois municípios. Uma empresa do ramo de medicamentos quando precisa de um subsídio para investir em novas pesquisas, apesar de os resultados refletirem para a sociedade, na construção de sua demanda, representa um grupo de interesse específico.

Definimos como grupo de interesse a organização de pessoas, físicas ou jurídicas, que compartilham um interesse comum atuando para alcançá-lo. Essa atuação exerce influência sobre partidos políticos, autoridades, gestores e sobre a sociedade, uma vez que o grupo precisa angariar apoios. São grupos imprescindíveis para o bom funcionamento da democracia.

A depender da força política do grupo, do número de integrantes representados, podem propor e aprovar políticas públicas, alterar legislação ou normativas. Funciona assim com sindicatos ou entidades de classe, que estabelecem pautas a serem debatidas pelo poder público, em busca de ampliar direitos ou modificar leis.

As demandas trazidas por grupos de interesse podem ou não chegar à arena decisória, dependem de forças políticas atuantes dentro e fora dos grupos. Um exemplo é a pauta da reforma agrária, que está tanto nos grupos políticos como nos de movimento social.

Mas nem sempre a vida social e política do cidadão comum ocupa os espaços argumentativos. Tais espaços muitas vezes estão restritos a partidos políticos, grupos organizados e governo.

A sede do debate é o "sistema de arenas públicas", é ali que se desenvolvem as atividades reivindicatórias de grupos, o trabalho da mídia, a criação de novas leis, a divulgação de descobertas científicas, as lutas de poder e a definição de políticas públicas.

A sociedade apresenta suas necessidades por meio dos movimentos sociais em forma de petições públicas, greves, atos em geral que são promovidos pelos grupos de interesse e buscam apoio do restante da sociedade.

> Políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade" (Lijphart,1999, p. 260, tradução nossa).

Nas sociedades democráticas há ampla promoção desses espaços, com a realização de audiências públicas e a criação de conselhos participativos. No Brasil temos diversos instrumentos de participação da sociedade garantidos pela Constituição Federal.

Políticas públicas são essenciais para todas as sociedades organizadas.

> Na sua forma mais elementar, a colocação básica é: de onde provêm as questões de política pública? Preocupa-nos entender a gênese desses assuntos e por que algumas controvérsias ou assuntos incipientes atraem a atenção e interesse dos centros formais de tomada de decisão, enquanto outras falham nesse sentido. Em outras palavras, quais os determinantes da agenda de controvérsia política dentro de uma comunidade? Como é que tal agenda se constrói (isto é, como é que um assunto ganha acesso a ela?). E quem participa deste processo? (Cobb e Elder, 1972:14).

O debate sobre as políticas públicas acontece na esfera pública. Podemos entender esfera pública como a arena da discussão e do debate público nas sociedades modernas, podendo ser espaços formais e informais.

Criador: Jefferson Rudy | Crédito: Jefferson Rudy/Agência Senado
Direitos autorais: Senado Federal do Brasil

A esfera pública, segundo Giddens e Sutton, surge nos salões e cafés dos séculos XVII e XVIII nas principais cidades europeias. Esses salões eram frequentados pela elite, que abordava questões políticas da época. Habermas (2002) define a esfera pública como uma arena de debate público em que os assuntos de interesse público são trazidos para que se formem opiniões a respeito. Trata-se de um espaço de efetiva participação social e democrática.

Para Lopes *et al*. (2008), as políticas públicas são resultado da luta dos diversos atores sociais para a efetivação dos seus interesses. Tais inte-

resses podem ser de caráter coletivo ou individual, entretanto cabe aos governos transformar os diversos interesses em interesses públicos, ou seja, eleger o prioritário das solicitações da sociedade para transformar em uma ação concreta representada pela política pública.

Souza (2006) pondera que o ciclo de construção das políticas públicas está assim constituído:

A identificação do problema - quando uma demanda específica se transforma em um problema público. Uma situação de crise ou calamidade pública exige que a mobilização de grandes e pequenos grupos, ou até mesmo atores sociais individuais articulados que detenham recursos de poder (alianças) direcionem o problema à Agenda Governamental;

A Formação da Agenda - trata-se da tomada de decisão se o problema fará ou não parte da agenda política, podendo ser prorrogado ou recusado. Trata-se de estabelecer prioridades;

A Formulação da Política - fase de decisão sobre quais ações públicas vão ser desenvolvidas para resolução do problema em questão. A formulação implica uma disputa política e ideológica por isso se faz necessário utilizar alianças entre os diversos atores sociais envolvidos no processo para que os diferentes interesses sejam contemplados;

A Implementação – É a materialização dos objetivos desenhados na formulação do programa;

Avaliação – Vamos ver se tudo está correto, conferir, revisar, prosseguir ou reavaliar a política em questão.

Parsons (2007) inova ao afirmar que "a noção segundo a qual o mundo estava cheio de enigmas e problemas que poderiam ser resolvidos por meio da aplicação da razão e do conhecimento humano está na base do desenvolvimento do enfoque de políticas públicas".

Mas, afinal, o que é política pública? Política pública denomina o conjunto de ações realizadas que mobiliza recursos públicos, incluindo recursos financeiros, humanos e tecnológicos para promover a cidadania. Estas ações são realizadas na esfera pública.

Fonte: https://sobrebudismo.com.br/wp-content/uploads/2014/04/iStock_000019537569_Network.jpg

O autor Lowi (1972) declara que a política pública faz a política. Cada tipo de política pública pode encontrar diferentes formas de apoio ou ser rejeitada de acordo com as arenas em que são debatidas. O autor divide as políticas públicas em quatro grandes grupos:

Políticas distributivas: ignoram a limitação de recursos, portanto têm campo de ação mais individual do que coletivo, privilegiam certos grupos ou regiões;

Políticas regulatórias: têm grande visibilidade para o coletivo, pois envolvem normatização e têm forte cunho político, movimentando os grupos de interesse que pressionam a favor ou contra a regulação;

Políticas redistributivas: o objetivo é atingir um determinado grupo de pessoas, com base na arrecadação de todos. São políticas universais de difícil aceitação, pois envolvem o sistema tributário, ou o aumento de impostos, ou a mudança de destinação de recursos públicos;

Políticas constitutivas: estabelecem mudanças em procedimentos governamentais ou regramentos sociais.

Qualquer dessas políticas, para que sejam implementadas obedecem a um ciclo:

FASES DA POLÍTICA	QUESTÕES PERTINENTES À ANÁLISE DE CADA FASE
Reconhecimento do problema – montagem da agenda	• Como os temas ganharam atenção dos governos? • Que problemas foram reconhecidos pelos governantes como relevantes? • Como as alternativas para esses temas foram geradas? • Como a agenda governamental se constituiu? • Por que e quando uma ideia emergiu?
Formulação da política e Tomada de decisão	• Como as alternativas políticas foram formuladas? • Como determinada proposição foi escolhida entre outras alternativas? • Quem participou do processo de formulação e decisão das políticas?
Implementação	• A formulação da política apresenta objetivos, metas e direção clara? • Os recursos necessários para sua implementação foram considerados no momento da formulação/ implementação? • O processo de construção da estratégia de implementação é claro? Em especial quanto à divisão de atribuições e atividades? Exige mudança organizacional? • Os atores que estão envolvidos na implementação estão de acordo e compreendem a política traçada?
Avaliação	• A ação política implementada trouxe mudanças positivas ou negativas para as condições prévias das populações? Qual(is) o(s) impactos gerados? • As ações previstas foram realizadas? • As metas definidas foram alcançadas? Os instrumentos e recursos previstos foram empregados? • As ações propostas utilizam os diferentes recursos com eficiência?

Fonte: Batista e Rezende (2015, p. 253-254)

Reconhecer o problema é a primeira fase do ciclo, pois assim há a sensibilização da sociedade para aquele determinado fator que está ocasionando algum prejuízo aos direitos ou ao bem-estar de algum grupo.

Temos diversos atores sociais organizados que podem auxiliar tanto no reconhecimento quanto na sensibilização:

- Gestores Públicos atuantes na área problemática e que estão envolvidos com ações semelhantes;
- Sindicatos ou associações profissionais;
- Políticos eleitos com bandeiras de campanha relacionadas às localidades onde surge o problema;
- Técnicos do poder público ou de organizações não governamentais que estejam capacitados para visualizar o problema e propor soluções;
- Imprensa e mídia em geral que abordem o problema e promovam sua divulgação. Todos esses atores e a própria comunidade ou região afetada atuam na sensibilização em busca de soluções que atendam ao interesse público.

É função do gestor público, ao identificar determinada demanda, consultar os demais atores impactados por ela. O cidadão deverá ser consultado sobre o problema, o impacto deste problema na sua vida, pois é o cidadão quem elege seus representantes para que estes atuem em seu nome. Somente a partir daí é que o gestor pode submeter a demanda e a apreciação de um possível investimento de recursos aos atores da administração pública.

Em um cenário de democracia participativa, um elenco cada vez mais diverso passa a compor a arena de debate social, o que significa uma maior gama de soluções, que podem ser mais ou menos efetivas, dada a diversidade de opiniões.

Diante de tantas diferentes atuações e interesses envolvidos, a formação de agenda se torna um processo bastante complexo. Mas colocar em evidência o problema no debate público exige negociação e diálogo, posturas capazes de dimensionar o custo da atuação do Estado frente ao problema.

Se o problema ganhou forma, já se pode desenhar uma política pública que vai receber atenção do poder público, na busca de soluções.

As soluções podem ser emergenciais, como numa epidemia, por exemplo, ou com maior tempo de propostas de soluções, como na construção de uma nova creche.

A sociedade pode participar das propostas, nas audiências públicas, com propostas de alternativas frente ao problema apresentado.

Não podemos deixar de considerar que as políticas públicas demandam investimentos nem sempre disponíveis no orçamento, uma vez que o ciclo orçamentário acontece em períodos específicos. Algumas vezes é necessário realocar recursos quando a demanda é muito urgente.

Implementar a política é colocar em prática o que foi debatido e decidido pelos atores. Neste processo, a administração pública se encarrega de ser impessoal e eficiente, privilegiando a economicidade.

É na fase de implementação que os recursos serão investidos e, também, é nesta fase em que há uma necessidade maior de se atuar com transparência e prestação de contas. Não é incomum o uso político na implementação das políticas públicas, principalmente em períodos eleitorais.

Chega o momento de monitorar e avaliar as políticas implementadas. O monitoramento permite o ajuste, o aproveitamento melhor dos recursos investidos. Se há algo errado, pode-se definir novas estratégias, evitando perda de tempo e recursos.

Fonte: https://pxhere.com/pt/photo/935774

A avaliação pode ocorrer antes, durante ou depois da implementação da política:

- **Avaliação *ex ante***: Nesta avaliação procura-se prever como será o desenrolar da política, se pode haver uma necessidade emergencial e se há previsão de custos e recursos em que a variação não seja muito grande;

- **Avaliação concomitante**: Acontece durante o processo de implementação, quando são realizados ajustes visando o cumprimento dos prazos e adequação de recursos, se necessário;

- **Avaliação *ex post***: busca saber se a política atende aos critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Celina Souza (2006), arremata a conceituação de política pública:

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais:

§ A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.

§ A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

§ A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.

§ A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

§ A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

§ A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 17)

A autora apresenta características das políticas públicas alinhadas ao cenário político brasileiro.

Reforçando Conceitos

A ***eficiência*** avalia se os recursos foram empregados da melhor forma possível, a ***eficácia*** avalia se os resultados alcançados foram os melhores dentre os objetivos pretendidos e a ***efetividade*** avalia os resultados alcançados com a política e se ela realmente modificou a realidade daquele problema inicialmente apresentado.

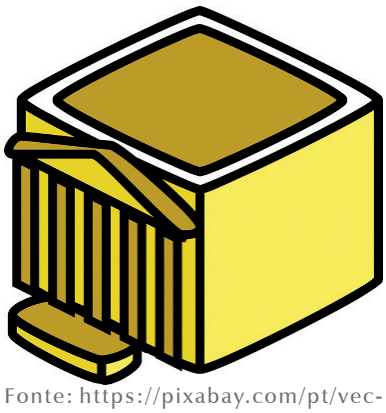
CAPÍTULO III

A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Profa Patrícia de Mendonça

Antes de começar a abordar a Nova Gestão Pública, faz-se necessário situar alguns conceitos que ganham *status* e frequência na reforma administrativa. Um deles é a Governança.

A palavra governança vem do grego e significa direção. Podemos entender que a governança busca traçar metas que vão direcionar a sociedade e a estrutura pública a determinados objetivos.



Fonte: https://pixabay.com/pt/vectors/constru%C3%A7%C3%A3o-administra%C3%A7%C3%A3o-pilares-48740/

Calcada em quatro funções fundamentais, a governança exige empenho e organização. A depender de como essas funções são desempenhadas, é possível compreender os critérios adotados por cada sistema político, bem como detectar falhas no sistema de governança, aperfeiçoando a qualidade da administração pública.

São quatro as funções fundamentais da governança.

O pontapé inicial da governança está no **estabelecimento de metas** coletivas. Trata-se de um processo fundamental para traçar objetivos que

tanto a sociedade quanto os governos vão buscar alcançar. É pelas metas que conseguimos calcular esforços e recursos necessários, estratégias políticas e atores sociais e políticos que estarão envolvidos em cada fase. Os diversos setores do governo serão acionados, de forma independente ou articulados, para atingir suas metas. Estas precisam ser realizáveis, não podem ser muito amplas e devem estar dispostas de forma a possibilitar a avaliação e monitoramento.

Em seguida, o processo de governança exige coerência, pois é necessário coordenar as ações do setor público e muitas vezes, do setor privado, para que as metas sejam cumpridas. O insucesso de muitas políticas públicas é devido à falta de **coordenação e coerência** em seu planejamento e gestão.

Um exemplo seria uma campanha de vacinação. A saúde pública é responsável pelo programa de imunização, mas necessita de insumos fornecidos pela iniciativa privada. Uma campanha deve ser planejada levando em conta os custos e prazos para a entrega dos insumos e, ainda, articular a estrutura pública para a realização das etapas de imunização.

O terceiro elemento da governança é a **implementação**. Depois de definidas as metas e coordenadas as ações, é necessário implementar programas capazes de conduzir aos resultados esperados. E, novamente aqui, a articulação entre os atores é fundamental. O poder público delega aos gestores envolvidos a tarefa de fazer os programas funcionarem, e isso passa a ser monitorado, com indicadores de avaliação. Tais programas podem ser administrados diretamente pelo setor público ou em parceria ou contrato com empresas privadas, mas sempre com o processo avaliativo. Na atualidade temos agências reguladoras, parcerias público-privadas, contratos de gestão e uma série de modalidades de execução de políticas públicas que tornam ainda mais complexo o processo de implementação.

Implementados os programas surge uma nova tarefa: **avaliação**. E com ela a **responsabilização**, pois estamos lidando com direitos do cidadão e o Estado é responsável pelo bem-estar da sociedade. É necessário avaliar os programas, seus acertos e erros, remodelar, replanejar, para que os mesmos apresentem resultados alinhados aos objetivos iniciais. Em se tratando de um país de dimensões continentais como o Brasil, há que se considerar a territorialidade, especificidades dos públicos, culturas, condições climáticas e uma série de características para cada programa, isso no planejamento, na implementação e, também, na avaliação.

Quanto à responsabilização, estamos tratando com uma multiplicidade de atores, muitas vezes em políticas transversais, o que limita o controle, daí a necessidade de coibir erros.

Assim, governança está relacionada a alguns termos essenciais em gestão pública: transparência, controle, *accountability* e *responsiveness*. Vejamos um pouco sobre cada um deles.

Durante muito tempo na administração pública brasileira vivemos a cultura do segredo. É recente a busca por mais lisura nos atos públicos, em especial na administração e emprego dos recursos públicos.

A Constituição Federal de 1988 garante o acesso a informações em seu art. 5º, e, para consolidar tal direito, a Lei n. 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, regulamenta os parâmetros para que a administração pública dê amplo acesso ao cidadão.

Na dinâmica do processo democrático, cabe ao cidadão um protagonismo no controle dos atos de gestão, exercendo a participação social de forma a auxiliar o poder público no atendimento às demandas da sociedade.

A transparência pública passa a ser prioridade na gestão em todas as esferas administrativas, sendo condicionalidade dos atos administrativos válidos e, para tanto, regulamentado em lei.

O art. 3º da referida lei, estabelece as diretrizes do acesso à informação:

> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
>
> I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
>
> II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
>
> III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
>
> IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
>
> V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011)

Ainda que a Lei de Acesso à Informação já tenha quase 10 anos de existência, ainda não foi implementada em todo o território brasileiro. Al-

guns municípios estão em processo de adequação às normativas e são monitorados pela Corregedoria Geral da União.

Fonte: https://compendium.ocl-pa.org/wp-content/uploads/2016/08/key.png

SAIBA MAIS

Para se aprofundar no assunto transparência, você pode acessar lei na íntegra e outros documentos que fazem referência no link abaixo:

http://www1.capes.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sobre-a-lei-de-acesso-a-informacao

Os mecanismos de controle da administração pública buscam rastrear os atos da administração e garantir a lisura, legalidade e efetividade. São exercidos em todos e por todos os poderes do Estado e se estendem a todos os agentes públicos.

A autora Fernanda Marinela (2010) afirma que o controle da administração é "o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos para a fiscalização e revisão de toda atividade administrativa", sendo fundamental para garantir que a administração pública execute suas atividades de acordo com o que está estabelecido na Constituição Federal.

As formas de controle são variáveis, pois dependem do órgão ou autoridade que o exercitam.

O controle interno é exercido pela entidade ou órgão que é o responsável pela atividade controlada e acontece em sua própria estrutura. Obedecendo à hierarquia, dentro de determinado órgão, cabe à chefia controlar e fiscalizar os atos de seus subordinados, exercendo, assim, o controle interno.

No art. 74 da Constituição Federal, temos a determinação para os poderes da implementação e manutenção de sistemas de controle interno, estabelecendo alguns itens mínimos a que este controle deverá obedecer:

"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional."

O mesmo artigo obriga, ainda, a denúncia de qualquer irregularidade encontrada. Tal denúncia deve ser dirigida ao Tribunal de Contas: "Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária". (CF, 1988)

Cada um dos poderes, também, vai controlar o outro, quando apreciam os atos administrativos de órgãos externos. Um exemplo é a apreciação das contas públicas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, ou quando o Poder Judiciário anula ato administrativo.

A sociedade, também, exerce o controle externo, por meio de mecanismos garantidos ao cidadão para verificar a regularidade da atuação administrativa. O controle social visa defender o interesse público, prevenindo ações que possam lesar a coletividade.

Tenório (1998) afirma que a gestão social busca substituir a gestão tecnoburocrática por uma gestão mais participativa e dialógica. É característica da gestão social a diversidade de sujeitos sociais. Tais atores estabelecem um consenso no processo decisório. O autor complementa:

> Portanto, esta concepção de cidadania tem relação com o conceito de *gestão social* por nós desejado, na medida em que ela é entendida como uma ação *política deliberativa*, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, seu destino social como pessoa, quer como eleitor, quer como trabalhador ou como consumidor, ou seja, sua autodeterminação não se dá sob a lógica do mercado, mas da democracia social: igualdade política e decisória. (TENORIO, 1998. P. 13)

Assim, a gestão social está na participação da sociedade na gestão pública, buscando soluções para suas demandas e debatendo sobre os serviços públicos oferecidos pelo Estado.

Fonte: https://pxhere.com/pt/photo/1453473

Participação e controle social são direitos assegurados a todos os cidadãos pela nossa Constituição Federal. É pela participação social nas políticas públicas que os cidadãos são ouvidos no processo de tomada de decisão, garantindo que essas políticas atendam ao interesse público.

O controle social é instrumento de fiscalização do cidadão sobre as ações do Estado, submetendo o governo a prestar conta dos recursos públicos utilizados na oferta de bens e serviços para a sociedade.

Avritzer (2002) chama a atenção para um movimento da sociedade, a partir da década de 70, na direção da ampliação da esfera pública. O autor aponta o crescimento das associações civis, em especial das comunitárias, como um dos fatores responsáveis por esse movimento. A consciência de que o cidadão é sujeito de direitos também começa a tomar forma, quando apresenta publicamente reivindicações na tentativa de compor um diálogo com o Estado.

A necessidade de criação de espaços de participação nos processos decisórios sobre as políticas públicas era legítima para aproximar a sociedade do Estado. O crescente déficit social das classes de baixa renda impulsionava a sociedade a cobrar soluções nas mais diversas áreas.

Como reflexo desta reivindicação, a Assembleia Constituinte recebeu proposta de garantia de iniciativa popular ao compor o Regimento Interno Constituinte. O documento, contendo mais de quatrocentas mil assinaturas, foi aceito pela Assembleia.

Em seu discurso de 05 de outubro de 1988, o constituinte Ulysses Guimarães – Presidente da Assembleia Nacional Constituinte - assim apresentou a participação popular:

> "... pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do

> Parlamento, na procura dos gabinetes, Comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar." (trecho extraído de Discurso de Ulisses Guimarães em 05 de outubro de 1988).

Assim, a Constituição Cidadã, promulgada em 1988, não só foi elaborada com a participação dos cidadãos, mas incluiu em seu texto diversos mecanismos de participação popular nos processos decisórios e garantiu a democracia participativa.

A democracia participativa na Constituição de 1988 estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, conferindo às gestões das políticas da Seguridade Social, educação e da criança e do adolescente um caráter democrático e descentralizado.

Não foi somente para ouvir a opinião da sociedade que a participação popular foi implementada. Era necessário modificar a cultura política da sociedade, até então tímida no diálogo com o Estado. O novo arranjo constitucional das políticas públicas ampliou a democracia da gestão conferindo, também, maior transparência e instituindo o controle social como aparato fundamental na garantia de efetividade.

Vários campos de atuação da Administração Pública foram afetados pela gestão democrática e participativa.

Criador: Elza Fiuza | Crédito: Elza Fiuza/Arquivo/Agência Brasil
Direitos autorais: Senado Federal do Brasil

Segundo Rocha (2008), a Constituição Federal garantiu em seu texto alguns passos importantes para as políticas sociais. A seguir destacam-se alguns avanços da participação social nas políticas sociais, que resultaram de preceitos constitucionais.

A luta pela Reforma Sanitária em articulação com os profissionais de saúde resultou na aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), que institui um sistema de cogestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários – das políticas de saúde.

A luta pela Reforma Urbana resulta na função social da propriedade e da cidade reconhecida pela atual Constituição, em capítulo que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas.

A elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, como desdobramento do reconhecimento constitucional da criança como um sujeito de direito em situação peculiar de desenvolvimento e da adoção da doutrina da proteção integral.

Promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, como resultado do reconhecimento constitucional de que a assistência social é um direito, figurando ao lado dos direitos à saúde e à previdência social.

Atualmente quase todas as políticas sociais contam com espaços institucionalizados de participação social. Os conselhos são órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público.

A maioria destes órgãos de participação social passaram a elaborar conferências nacionais, que são espaços mais amplos de participação, em que os representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas que visam fortalecer e adequar as políticas públicas às realidades das demandas.

Algumas determinações constitucionais precisaram ser complementadas de forma a traçar parâmetros mais objetivos e normatizar as ações realizadas nos espaços participativos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso à Informação são exemplos de legislação posterior destinada à regulamentação e garantia de execução de políticas públicas com ampla participação da sociedade.

O controle social, também, foi privilegiado em legislação posterior no planejamento de políticas públicas. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual trataram de garantir o acompanhamento do uso de recursos financeiros pela sociedade. O plano diretor dos municípios, em âmbito regional, aproxima a sociedade da execução e financiamento de políticas públicas.

O acompanhamento e monitoramento legal das ações da gestão, também, podem ser acionados pela sociedade. São ferramentas fundamentais para este instituto: Ministério Público; Tribunal de Contas; Ação Civil Pública; Mandado de Segurança Coletivo; Mandado de Injunção; Ação Popular; Código do Consumidor; Defensoria Pública; Legislativo; Co-

missões; Orçamento Participativo; Audiência Pública e Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Em 2014, a então presidenta Dilma Rousseff editou o Decreto n. 8.243 criando a Política Nacional de Participação Social. Depois de muita polêmica, o Decreto foi derrubado pela Câmara dos Deputados.

Em resumo, tal decreto pretendia ampliar a participação da sociedade na gestão, garantindo diversidade e ampliando os poderes dos cidadãos. Apresentava as seguintes diretrizes e objetivos:

> São diretrizes gerais da PNPS:
>
> I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;
>
> II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;
>
> III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;
>
> IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;
>
> V - valorização da educação para a cidadania ativa;
>
> VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e
>
> VII - ampliação dos mecanismos de controle social.
>
> Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:
>
> I - consolidar a participação social como método de governo;
>
> II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;
>
> III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das artes;
>
> IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;
>
> V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados. (BRASIL, 2014)

O Decreto foi revogado no mesmo ano, sob a justificativa de inconstitucionalidade. Toda a polêmica gerada levou a sociedade a questionar o quanto o Estado estava disposto a abrir caminho para a ampliação da participação popular.

Fonte: https://pxhere.com/pt/photo/1571525

Ainda não existe uma tradução para o termo *accountability*, o que mais se aproxima é a obrigação de prestar contas. O termo está relacionado aos governos democráticos na medida em que, no processo eleitoral, o cidadão recebe do candidato a assunção de compromissos, os quais são parte legítima na prestação de contas.

No entanto, a prestação de contas no processo eleitoral acontece a *posteriori*, uma vez que somente no próximo pleito é que o eleitor demonstra sua satisfação ou insatisfação com seu representante eleito.

Como esse mecanismo é insuficiente, a gestão pública deve disponibilizar outras ferramentas de *accountability* que possam ser utilizadas no decorrer da gestão, apresentando resultados que privilegiem o cidadão.

Segundo O'DONNELL (1997, pág. 144), existem duas maneiras pelas quais a *accountability* se manifesta, a horizontal, que é um controle que os poderes exercem sobre outros poderes e a *accountability* vertical que é a exigência que se faz aos governantes de que eles prestem contas e se submetam ao sufrágio pelo povo por meio do processo eleitoral.

Segundo o mesmo autor, a *accountability* pode ser apresentada em duas óticas, uma política e outra gerencial. A *accountability* política acontece quando há a prestação de contas aos cidadãos pelos responsáveis pela coordenação, implementação e execução de determinada política pública. Trata-se de uma prestação de contas por parte do gestor, sendo um dever no âmbito da administração pública.

A *accountability* gerencial está diretamente relacionada ao processo de governança, pois pressupõe a prestação de contas do cumprimento dos objetivos e metas traçados. Trata-se de prestar contas da eficiência e efetividade dos atos de gestão.

Outro termo de difícil tradução é *responsiveness*, que se aproxima de responsividade, mas, de acordo com diversos teóricos, pode encerrar múltiplas interpretações. Vamos nos basear em POWELL (2003, pág. 2) que afirma que a responsividade consiste na correspondência entre as decisões políticas e os desejos dos cidadãos. Para o autor, a *responsiveness* não faz parte do conceito de democracia, mas é uma dimensão para avaliar a qualidade da democracia.

Trata-se, portanto, de um dever imposto à autoridade pública de atender às demandas da sociedade, independente de tal demanda estar expressa. POWELL complementa afirmando que é necessário – também – a antecipação dos anseios sociais e evitar qualquer tipo de frustração às expectativas normativas populacionais.

Para que possa existir controle sobre isso, são necessários instrumentos de controle dentro da própria instituição. Quando exercida, a responsividade leva, segundo POWELL, a:

a) remoção sistemática de políticos irresponsáveis e encorajando os seus sucessores a antecipar os seus desejos;

b) eleição direta e certa de governantes que mantêm as suas promessas;

c) eleições de múltiplos representantes (várias tendências político-ideológicas e também fruto de acordos e coligações partidárias).

Veja um resumo no quadro abaixo:

CATEGORIAS	DEFINIÇÕES
Accountability	"Accountability não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa (...). É determinada pela qualidade das relações entre governo e cidadão" (CAMPOS, 1990, p. 35). Caracteriza-se como "a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder" (NAKAGAWA, 1998, p. 17).
Controle	"Ao situar junto aos controles interno e externo da AP ferramentas para ação do controle social, o novo arranjo institucional do SCAP instrumentaliza a formação de parceria entre a sociedade e a Administração e a sociedade e o Estado, propiciando a participação popular na condução da conformação da ação pública, ao mesmo tempo em que reforça os controles interno e externo, que passam a utilizar o controle social como ferramenta para o aprimoramento de suas atividades (...)" (SERRA e CARNEIRO, 2011, p. 4).
Responsividade	Originada do termo inglês *responsiveness*, significa "a obrigação legal de responder a questionamentos e demandas de informações, com responsabilização pelos próprios atos". Responsividade vai além da noção de responsabilidade (MAINWARING, 2003, p. 7).
Transparência	Originada do termo inglês *answerability* traduz-se como "a divulgação de informações, uma postura transparente de transmitir a informação" (MAINWARING, 2003, p. 7). Embora transparência esteja regida por leis, é um conceito mais amplo do que a publicidade, porque "uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível" (PLATT NETO, *et al*., 2007. p.76-77).

Fonte: Adaptado pela autora de REAd. Rev. eletrôn. adm. (Porto Alegre) vol.22 no.1 Porto Alegre Jan./Apr. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112016000100077 Acesso em 18/12/2020

As novas tecnologias de informação e comunicação são uma realidade da administração pública contemporânea. Por isso, ao falar em gestão, não poderíamos deixar de lado o governo eletrônico. Não só por se tratar de uma importante ferramenta de controle, mas por possibilitar acesso a serviços, informações e participação.

Com o avanço da internet, a partir dos anos 90, tornou-se imperativo disponibilizar para a sociedade ferramentas que pudessem promover maior rapidez no acesso a informações públicas. Apesar de ainda não ser uma realidade a oferta de serviços digitais pelo governo em todos os âmbitos, boa parte dos setores já oferecem uma boa gama de serviços digitais que facilitam a vida do cidadão.

Coube ao Governo Eletrônico a função de unir a estratégia governamental à operacionalização dos serviços, ampliando o relacionamento governo-sociedade. Segundo Fernando Abruccio (2007), trata-se de um instrumento com potencial para elevar a eficiência governamental no Brasil.

Tal instrumento é composto por um conjunto de ações governamentais funcionando como canais diretos entre cidadão e governo, mediado por tecnologias. Para um país com histórico de administração pública ineficiente e morosa, o governo eletrônico trouxe a simplificação de processos, facilitando o acesso à informação e diminuindo o desgaste do cidadão para acessar serviços.

O governo eletrônico é uma das inovações geradas pela urgência da globalização, refletindo necessidades da iniciativa privada na oferta de produtos e serviços ao setor público.

Fonte: https://pxhere.com/pt/photo/1456345

Para enfrentar os desafios postos pela sociedade em constante movimento, outras tantas ferramentas foram importadas da gestão privada, tais como: *benchmarking*, *downsizing*, ciclo PDCA, orçamento participativo, entre outros.

O *benchmarking* pode ser definido como um processo de avaliação de práticas, produtos e serviços, traçando um comparativo com o que é desenvolvido pelos concorrentes mais fortes e competitivos, ou com os líderes de mercado, identificando práticas, aprimorando conhecimentos e procedimentos.

No ambiente das instituições públicas é fonte de identificação das melhores práticas apresentadas pelas entidades reconhecidas por sua excelência na gestão pública. O *benchmarking* pode ser interno ou externo, e a melhoria dos processos pode ser resultante da avaliação de práticas desenvolvidas por unidades da própria instituição.

O *downsizing* (ou enxugamento) é uma ferramenta que surgiu no final do século passado e que reduz a cadeia hierárquica, promovendo uma organização mais enxuta, ao transferir para terceiros as atividades não essenciais. Prioriza o investimento em treinamento e qualificação para

que as atividades essenciais sejam realizadas com extrema competência. Com isso há uma redução nos custos e mais flexibilidade na organização. Um exemplo de *downsizing* é a terceirização de tarefas como limpeza, vigilância e conservação no serviço público.

Chamamos de Ciclo PDCA uma ferramenta de controle de processo que surgiu na década de 20, do séc.XX, nos Estados Unidos, e teve grande notoriedade no Japão nos anos 50, a ferramenta busca a lógica de fazer o certo em processos, minimizando erros e maximizando eficiência.

O ciclo PDCA ("*plan*, *do*, *check*, *adjust*" - em tradução livre, "*planejar*, *executar*, *controlar* e *ajustar*") é a ferramenta mais importante no empenho da gestão pela qualidade total e pela excelência na Administração Pública.

Planejar (P) é considerar que objetivos e metas podem representar o futuro da administração. Parte-se de um diagnóstico feito a partir de consultas públicas, audiências e levantamento social e econômico dos problemas e são construídas propostas de ação que serão a base para elaborar o planejamento (que inclui orçamento e políticas públicas).

Executar (D) é a prática do que foi planejado, considerando-se os recursos previamente alocados para tal, sejam eles estruturais, humanos ou financeiros.

Controlar (C) é acompanhar a compatibilidade entre as ações planejadas e aquelas executadas, abrangendo aspectos operacionais medidos em termos, utilizando parâmetros de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, como é determinante para as ações da administração pública.

Ajustar (A) é corrigir possíveis desvios que possam interferir no resultado desejado.

Orçamento Participativo pressupõe a participação da sociedade quanto à destinação de parte do orçamento público. A sociedade se capacita para compreender o ciclo orçamentário e participa do processo decisório, além de ser, também, uma ferramenta de fiscalização e controle social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 48, apresenta em seu parágrafo único: "a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos".

CAPÍTULO IV

EXPERIÊNCIAS DE INOVAÇÃO E REFORMA ADMINISTRATIVA

Profa Patrícia de Mendonça

O desenvolvimento econômico e social pode ser alcançado pela inovação. A iniciativa privada tem voltado seus esforços para se adequar aos novos modelos de negócios, atendimento personalizado, mapeamento de preferências de consumo e sustentabilidade

Para o setor público, inovar está além de recriar os parâmetros das empresas privadas, pois o compromisso com a sociedade é contínuo e dinâmico. As demandas são cada vez mais complexas.

Se para a iniciativa privada a inovação representa vantagem competitiva, para o setor público representa a melhoria dos serviços e a economicidade. A satisfação das necessidades do cidadão-cliente, a abertura de oportunidades de investimentos e a estabilidade das políticas sociais.

Não é de hoje que vemos o Estado de Bem-Estar Social em crise, políticas públicas ineficientes e custosas, que apresentam poucos resultados efetivos. A culpa não pode somente ser atribuída a uma estrutura pública obsoleta, mas romper com as amarras burocráticas e normatização excessiva se faz urgente.

Fonte: https://medium.com/@amenrib/podemos-baseados-na--autora-gilly-salmon-definir-um-conjunto-de-est%C3%A1gios--de-participa%C3%A7%C3%A3o-pelos-bfcf785349da

As parcerias público-privadas, os contratos de gestão, a presença das Organizações Sociais são exemplos do que se pretende enquanto administração pública. Otimizar os serviços, descentralizar a gestão, oferecer autonomia em troca de qualidade de serviços e produtos.

> "(...) os serviços sociais no Brasil continuarão a ser garantidos pelo Estado. A educação de primeiro e segundo graus e a saúde continuarão a ser direitos universais; mas a sua execução deverá ser realizada por organizações públicas não-estatais, entidades sem fins lucrativos, de direito privado, voltadas para o interesse do público." (BRESSER PEREIRA, 1997, P. 7)

Se em 1997 já se discutia tal tendência, a realidade atual demonstra um claro posicionamento do Estado em rever seu protagonismo na oferta de serviços, passando a exercer muito mais um papel regulador.

O papel regulador que inclui avaliação de resultados, monitoramento de ações e controle social tem aparecido com força em setores essenciais, como saúde, educação e habitação.

As políticas públicas, antes resultado de um complexo emaranhado de atores sociais e políticos e seus embates, hoje estão se consolidando enquanto fruto de um debate democrático, orientado por indicadores e metas possíveis de serem alcançadas.

Os ajustes necessários estão no campo da fiscalização e controle, com vistas a coibir os possíveis desvios em um claro esforço de uma entrega de serviços públicos mais efetivos a um custo justo.

Os que ainda defendem um Estado mais presente, não deslocam o caráter central da qualidade e efetividade dos serviços, e as soluções até aqui apresentadas são incapazes de oferecer resultados melhores.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública:** Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Caderno ENAP, Brasília, n. 10, p. 1-52, 1997.

ABRUCIO, F. L. **Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira:** um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 1, p. 77-87, 2007.

ARAÚJO, R. F.; ROCHA, E. M. P.; CARVALHAIS, J. N. **Inovações em Organizações Públicas:** estudo dos Fatores que Influenciam um Ambiente Inovador no Estado de Minas Gerais. Revista de Administração e Inovação-RAI, v. 12, n. 3, p. 7-27, 2015.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado.** Porto Alegre: Globo, 1959.

BATEMAN, T.S. & SNEL, S.A. **Administração:** Construindo a Vantagem Competitiva. São Paulo: Atlas, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade – Para uma teoria geral da política.** Trad. Marco Aurelio Nogueira. 3ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2004

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial:** estratégia e estrutura para um novo estado. Brasília: Enap, 1996.

_____, L. C. (janeiro-abril de 1996). Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público,** v. 47, n.1, p. 7-29, 1996.

CAMPELO, G. S. B. **Administração pública no Brasil:** Ciclo entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <**htpps://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871/592**>.

_____, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

CACERES, Florival. **História do Brasil.** São Paulo, Editora Moderna, 1993.

CARDOSO, Ciro Flamarion S. **O Egito Antigo**, 1ª Edição, São Paulo, Editora Brasiliense, 1988.

CARNEGIE, Dale. **Como Fazer Amigos e Influenciar Pessoas.** São Paulo. Educador, 2000.

CARNEIRO, R. e MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI:** as reformas pendentes. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/ Secretaria de Assuntos estratégicos da Presidência da República, Vol. 1. p. 135-194, 2013. Disponível em: <**http://books.scielo.org**>.

CARNEY, Martin. **Estado e teoria política.** 4ª Edição. Campinas : Papirus, 1994.

CATANI, Afrânio M. **O Que é Capitalismo.** 7ª Edição, São Paulo, Editora Brasiliense, 1981.

CHIAVENATTO, Idalbert. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 7ª ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública,** 4a ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2006.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública.** São Paulo: Elsevier Brasil, 2010.

COTRIM, Gilberto. **História e Consciência do Mundo,** 1ª Edição, São Paulo, Editora Saraiva, 1994.

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da administração pública**. 7. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

FREDERICKSON, H. George; SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christother W.; LICARI, Michael J. **The public administration theory primer.** Oxford: Westview Press, 2011.

GESPÚBLICA. **Guia D Simplificação.** Brasília, janeiro, 2006.

JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local.** Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LACOMBE, Francisco José Masset & HEILBORN, Gilberto Luiz. A**dminis-tração, princípios e tendências.** São Paulo: Saraiva, 2006.

LEI COMPLEMENTAR NO 101, DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.- Disponivel em **http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em 16/12/2020**

LEVY. Evelyn 2016 **tópicos essenciais sobre gestão pública Organização** de Ivani Maria Bassotti Thiago Souza Santos. São Paulo. EGAP, 2016, p.51

MARINI FERREIRA, C. M. **Crise e Reforma do Estado:** Uma questão de Cidadania e Valorização do Servidor. Revista do Serviço Público, Ano 47, v. 120, nº 3, set-dez 1996.

MARTINS, Humberto Falcão. **Revista do Serviço Público,** Brasília, v. 48, n. 1, p. 43-79, jan./abr., 1997.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à administração.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria Geral da Administração:** da escola científica à competitividade na economia globalizada. São Paulo: Atlas, 2000.

MEGGINSON, Leon C., MOSLEY, Donald C. & PETRY, Paul H. Jr. **Administração Conceitos e Aplicações.** São Paulo: Harbra, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** São Paulo : RT, 1985.

OLIVERIA, R. F., OLIVERIA, V. C., & SANTOS, A. C. **Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo,** Minas Gerais. Cadernos EBAPE BR, Rio de janeiro, v. 9, n. 4, art. 1, p. 950-966, dez. 2011.

OSBORN, David e GAEBLER, TED. **Reinventando o Governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** Trad. De Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 2ª Edição. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública:** limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs.). **Administração pública:** Coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

RENNÓ, Rodrigo. **Administração Geral para Concursos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROUSSEAU. Jean-Jacques. **O contrato social ou Princípios do direito político.** São Paulo: 2007.

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. **Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 04. Ano 02, Vol. 01. pp 848-857, Julho de 2017. ISSN:2448-0959.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública.** São Paulo: Saraiva, 2006. Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil (2002: Brasília, DF).

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental:** Um enfoque administrativo. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, Pedro Gabril Kenne da. **O papel do controle interno na administração pública.** Disponível no site **www.ufrgs.br/necon/pciap.pdf**

SINGER, Paul. **O Capitalismo:** sua evolução, sua lógica e sua dinâmica. São Paulo, Editora Moderna, 1987.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Os Liberais e a Crise da República Velha**, 1ª edição, São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.

VOGEL, Luiz Henriquie, MARTINS, Ricardo e XAVIER, Rejane. **O Poder Legislativo no Brasil,** um estado republicano, democrático e representativo.

WELLS, H.G. **História Universal.** Tradução de Anísio Teixeira, 7ª Edição, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1968.

REALIZAÇÃO

UAB UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

CAPES

MINISTERIO DA EDUCAÇÃO

PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL

ORGANIZAÇÃO

nead NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO

UPE UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO

OFERECIMENTO

Este livro é parte integrante do material didático do Curso de Especialização Módulo Básico, do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, oferecido na modalida a distância.

ISBN 978-65-89954-26-2

9 786589 954262